

POSITION PAPER:

Rekenkamerfunctie bij waterschappen in 2014

Inhoudsopgave

1. Invulling van de rekenkamerfunctie bij waterschappen 2005-2014
2. Stand van zaken rekenkamerfunctie bij waterschappen 2014
3. Meerwaarde van de rekenkamerfunctie in de governance structuur van waterschappen
4. Visie Waterkring

Bijlage 1 Invulling rekenkamerfunctie door de waterschappen (stand ultimo 2014)

Bijlage 2 Waterbeheer en Governance

Bijlage 3 Onderzoeken rekenkamerfunctie tot en met 2014

Deze notitie is opgesteld door de Waterkring, die bestaat uit de voorzitters (en ook secretarissen) van de 10 rekenkamercommissies en 2 rekeningcommissies bij waterschappen.

Concept versie 31 december 2014

Hoofdstuk 1 Invulling van de rekenkamerfunctie bij waterschappen 2005-2014

Inleiding

In navolging van de invoering van een lokale rekenkamercommissie bij gemeenten en provincies heeft de Unie van Waterschappen (UvW) vanaf 2003 de wenselijkheid van een rekenkamer voor de waterschappen onderzocht. Het leidde niet tot eenduidige opvattingen binnen de Unie. In november 2005 onderscheidde de Unie voor haar leden vier mogelijkheden:

- rekeningcommissie
- rekenkamercommissie
- regionale rekenkamer
- landelijke rekenkamer

Hoewel de vorm verschilde was het gemeenschappelijke doel de versterking van de interne controle op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een wettelijk verplichte rekenkamerfunctie achtte de Unie onnodig. De UvW verkoos vrijwilligheid en een groeimodel.

In 2010 heeft de Unie van Waterschappen een Handreiking doelmatigheid en doeltreffendheid opgesteld. Hierin werd gesteld:

Ieder waterschap kan wat betreft de rekenkamer zelf bepalen:

- (a) samenstelling
- (b) taken
- (c) positionering t.o.v. AB en DB
- (d) mate van onafhankelijke bevoegdheden of werken in opdracht van een bestuursorgaan

Onderzoek Waterkring 2013/2014 naar uitvoering groeimodel rekenkamerfunctie

In dit position paper geeft de Waterkring de stand van zaken per eind 2014 weer, aan de hand van twee vragen:

- Wat is de stand van zaken in 2014 met de invulling van de rekenkamerfunctie bij de 23 waterschappen?
- Heeft de rekenkamerfunctie meerwaarde voor de governance structuur van de waterschappen?

In de hoofdstukken 2 en 3 van deze position paper worden deze vragen achtereenvolgens beantwoord.

De Waterkring heeft in 2013 en 2014 onderzoek gedaan door middel van:

- Inventarisatie van onderzoeken bij de 12 leden van de Waterkring, opgesteld in 2013 en 2014 (vastgesteld in voorzittersoverleg 2013 en 2014)
- Analyse van voorschriften over het financieel beleid, beheer en organisatie in wet- en regelgeving voor waterschappen
- Analyse van evaluatierapport van Berenschot naar de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies (Berenschot 2011, in opdracht van Ministerie van BZK)
- De staat van de rekenkamer, Rekenkameronderzoekers Friesland en StiBaBo, onderzoek uitgevoerd voor de NVRR, 2013.
- Inventarisatie van verordeningen rekenkamercommissie en onderzoekprotocollen bij de (23) waterschappen
- Analyse van evaluatierapporten rekenkamerfunctie bij (11) waterschappen
- Vragenlijst voor waterschappen: welke argumenten voor/tegen instelling rekenkamercommissie (2014)
- Uitwisseling visies en ervaringen in voorzittersoverleg Waterkring (2013 en 2014)
- Werkbezoek secretarissen Waterkring aan Algemene Rekenkamer in Den Haag (17-11-2014)

De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in een basisdocument, dat op 14 november 2014 is besproken door het voorzittersoverleg van de Waterkring. Besloten is tot het opstellen van voorliggend position paper.

Dit position paper wordt afgesloten (hoofdstuk 4) met de visie van de Waterkring op de rekenkamerfunctie bij waterschappen.

Hoofdstuk 2. Stand van zaken rekenkamerfunctie bij waterschappen in 2014

Vraag:

Wat is de stand van zaken in 2014 met de invulling van de rekenkamerfunctie bij de 23 waterschappen?

Antwoord:

In 2014 is de situatie bij de 23 Nederlandse waterschappen als volgt:

10 waterschappen met rekenkamercommissie (zie 2.1)

3 waterschappen met rekeningcommissie (zie 2.2)

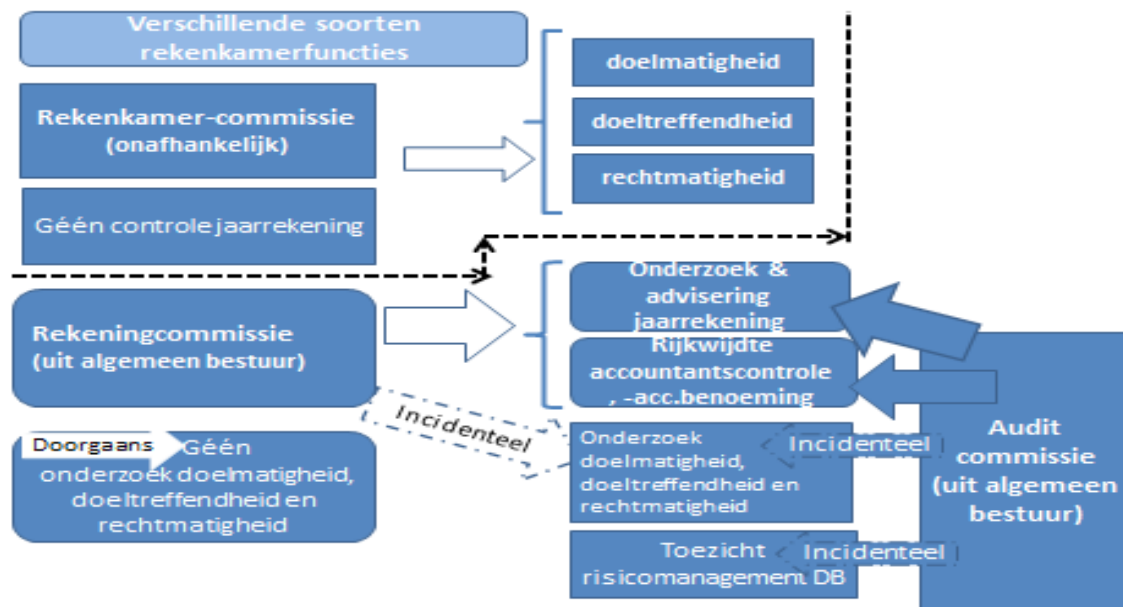
4 waterschappen met auditcommissie (zie 2.3)

7 waterschappen zonder onderzoekcommissie van algemeen bestuur (zie 2.4)

Bijlage 1 bevat een landelijk overzicht met de situatie per waterschap.

In de paragrafen 2.5. en 2.6 wordt nader ingegaan op respectievelijk de Waterkring en de uitkomsten van evaluaties van rekenkamercommissies bij 11 waterschappen.

Hieronder worden de kenmerkende verschillen tussen de soorten commissies schematisch aangegeven.



2.1 Rekenkamercommissie (afgekort RKC)

De formele grondslag voor de rekenkamerfunctie bij de waterschappen is - bij het ontbreken van een landelijk geldende wettelijke regeling - een verordening van het waterschap. Het opstellen van een dergelijke verordening is de bevoegdheid van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur van ieder waterschap kan hiertoe besluiten. In de verordening ten aanzien van de rekenkamercommissie is standaard vastgelegd dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar "de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het dagelijks bestuur gevoerde beleid". In deze verordening zijn ook de werkwijze en de samenstelling van de commissie vastgelegd. Meestal gaat het om standaardbepalingen ontleend aan de regelgeving voor gemeenten. RKC's) hanteren een onderzoeksprotocol. Het doel van een protocol is om de werkwijze van de rekenkamercommissie vast te leggen en voor alle partijen helder te maken. De stappen zijn:

- Opstellen van onderzoekprogramma (jaarlijks)
- Onderzoekopzet
- Vastlegging onderzoekproces
- Opstellen van nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor
- Opstellen rapport voor bestuurlijk wederhoor
- Aanbieding rapport aan het algemeen bestuur
- Publiciteit/openbaarheid van het onderzoeksrapport
- Verantwoording in Jaarverslag van de rekenkamercommissie.

Een overzicht van de onderzoeken, die door de leden van de Waterkring in de periode 2007-2014 zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage 3. De verscheidenheid van onderzochte onderwerpen is aanzienlijk, maar

gemeenschappelijk is dat het voor het beleid en beheer van waterschappen relevante en actuele onderwerpen betreft. De onderscheidende kenmerken van rekenkameronderzoek zijn:

- Onafhankelijk opdrachtgeverschap / eigenaarschap van rekenkamer(commissie), gericht op de advisering van het algemeen bestuur
- Transparante planmatige opzet (vooraf), en aanpak, wederhoor in openbaar rapport (achteraf)
- Reflectie op oorzaken door relatieve buitenstaanders, die geen belang hebben bij de organisatie.
- Vervolgonderzoek ter verificatie (navolging van besluiten, die het algemeen bestuur heeft genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie).

2.2 Rekeningcommissie

De taak van de rekeningcommissie is beperkter dan die van de rekenkamercommissie. Standaard wordt als taak opgenomen het onderzoeken van de *jaarrekening* op de aspecten doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door bestuur gevoerde beleid alsmede de effecten van het beleid en daarnaast de aanbesteding van de accountantsdiensten, de controleaanpak en -protocol en het adviseren over de uitgebrachte accountantsrapportages. Een rekeningcommissie van een waterschap heeft deze taken uitgebreid met een onderzoekstaak conform een rekenkamercommissie. Het hanteert daarbij het onderzoeksprotocol van een RKC.

2.3 Auditcommissie

Auditcommissies blijken in de praktijk in hoofdzaak dezelfde taken te vervullen als de rekeningcommissies, namelijk het adviseren van het waterschap over de aanbesteding van de accountantsdiensten, de controleaanpak en -protocol en het adviseren over de uitgebrachte accountantsrapportages. De leden zijn doorgaans bij beide soorten commissies (rekeningcommissies en auditcommissies) afkomstig uit het algemeen bestuur. In alle gevallen wordt gerapporteerd aan het algemeen bestuur. Sommige auditcommissies adviseren daarnaast ook over rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid of over stukken betreffende de P&C cyclus of het risicomanagement.

2.4 Geen onderzoekcommissie van/voor algemeen bestuur

Bij de waterschappen, waar geen sprake is van een van de hiervoor genoemde commissies, volstaat men met de onderzoeken die het college ingevolge art. 109 a Waterschapwet doet naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.

2.5 Waterkring: samenwerking en kwaliteitszorg

In toenemende mate zijn rekenkamercommissies (en ook rekeningcommissies) ervaringen en onderzoeksresultaten gaan uitwisselen. De ervaringen betroffen de organisatorische setting, taken en bevoegdheden; mogelijke fricties in de verhouding met het dagelijks bestuur of de organisatie van de waterschappen; en het goed laten landen van onderzoeksrapporten.

In 2013 hebben de rekenkamercommissies en rekeningcommissies de Waterkring opgericht, binnen het verband van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). De Waterkring wil de positie van de rekenkamerfunctie bij waterschappen versterken. Voorop daarbij staat de ondersteuning van de besturen (vooral de algemeen besturen) van de waterschappen.

Met betrekking tot de kwaliteitszorg maakt de Waterkring gebruik van de ervaringen en inzichten van de Algemene Rekenkamer, de rekenkamers van de 4 grote gemeenten (G4), de rekenkamercommissies bij gemeenten en provincies en de NVRK. Ter bevordering van de kwaliteitszorg organiseert de Waterkring jaarlijks een congres (veelal met medewerking van de Unie van Waterschappen).

2.6. Evaluaties van de rekenkamerfunctie bij waterschappen

Rekenkamercommissies worden periodiek geëvalueerd door het algemeen bestuur. De evaluatie kan in de verordening zijn vastgelegd, maar ook het gevolg zijn van een door het algemeen bestuur gevoelde behoefte. Soms is dit voorafgegaan door een (zelf)evaluatie door de rekenkamercommissie zelf. Uit de meeste (8) evaluaties sprak tevredenheid bij het algemeen bestuur, gevolgd door bekrachtiging, borging of versterking van de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie. De inbreng van externe leden en de onafhankelijkheid van een externe voorzitter werden door de algemeen besturen gezien als positieve elementen bij de invulling van de rekenkamerfunctie bij waterschappen. In drie gevallen leidde de evaluatie tot stopzetting van een rekenkamercommissie dan wel beperking van de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie.

Jaar van evaluatie van RKC	Waterschap	Wijzigingen in rekenkamerfunctie
2008 en 2013	Hollands Noorderkwartier	geen
2008	Rivierenland	beëindiging
2008 en 2010	Rijnland	geen
2011	Amstel, Gooi en Vecht (intern)	geen
2011	Stichtse Rijnlanden	borging onafhankelijkheid
2012	Rijn en IJssel	AB kiest onderwerpen voor onderzoek, RKC werkt uit
2013	Brabantse Delta	geen
2013	De Dommel	geen
2013/2014	Zuiderzeeland	herijking: RKC opereert als opdrachtnemer van AV.
2014/2015	Hollandse Delta	Naar uitsluitend (3) externe leden
2014/2015	Delfland	Interne evaluatie

Hoofdstuk 3 Meerwaarde van de rekenkamerfunctie in de governance structuur van waterschappen

Vraag:

Heeft de rekenkamerfunctie meerwaarde voor de governance structuur van de waterschappen?

Antwoord:

Rekenkamercommissies kunnen in het kader van de governance van waterschappen bijdragen aan:

- Sturende taak van het algemeen bestuur (zie 3.1)
- Controlerende taak van het algemeen bestuur (zie 3.2)
- Verantwoording aan burgers en externe stakeholders (zie 3.3)
- Inzicht in de uitdagingen van waterschappen (zie 3.4)
- Versterking van het cyclisch beleidsproces van waterschappen (zie 3.5)

3.1 Sturende taak algemeen bestuur

De praktijk bij waterschappen is dat relatief veel aandacht wordt besteed aan plannen en begroten. Zij zijn veelal uitvoeringsorganisaties. In de periode 2005-2014 hebben veel waterschappen hun managementstructuur versterkt door de invoering van een directiemodel. Ten behoeve van de directie doen de opgerichte of versterkte afdelingen Concerncontrol onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid.

Sinds de invoering van bestuurlijke programma's in 2009 werken waterschappen met prestatie-indicatoren en geven zij Smart geschreven bestuurlijke uitvoeringsinformatie en (jaar)verslagen. Daarbij blijkt niet altijd in welke mate met de opbrengsten van de waterschapsheffingen "value for money" is gerealiseerd en of de (de omvang van bepaalde) investeringen noodzakelijk waren.

De sturende taak van de algemeen besturen is er in de periode 2005-2014 niet eenvoudiger op geworden. De taken van de waterschappen zijn uitgebreid. Het aantal bestuursstukken neemt toe. De verantwoordelijkheid en de werklast van algemeen bestuur is groot. (Kleine) fracties hebben vaak moeite om het dagelijks bestuur (en de organisatie) te volgen.

3.2 Controlerende taak algemeen bestuur

Het toezicht door de provincie is doorgaans marginaal toetsend ten aanzien van het door waterschappen gevoerde beleid en beheer. De rol van de accountant is beperkt tot de controle op de financiële rechtmatigheid en de jaarrekening, maar deze geeft ook steeds vaker een management letter waarin management en dagelijks bestuur gewezen wordt op mogelijke punten ter verbetering. De accountant controleert veelal niet de toepassing van de regelgeving, waarvan het algemene bestuur de bevoegdheid voor de totstandkoming en toepassing heeft overgedragen aan het dagelijks bestuur. Overigens wordt over de uitvoering van deze overgedragen taken niet altijd gerapporteerd en dus evenmin verantwoording afgelegd aan het algemeen bestuur.

De dagelijkse besturen zijn – ingevolge art. 109a Waterschapswet - wettelijk gehouden om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Deze onderzoeken worden hetzij uitbesteed hetzij uitgevoerd door de ambtelijke afdeling Concerncontrol. Onderzoeksrapportages komen beperkt beschikbaar voor algemene besturen¹.

Geconstateerd kan worden dat de controlerende rol van de algemene besturen omvangrijker en gecompliceerder is geworden. Bovendien hebben zij te maken met deskundige ambtelijke organisaties en leden van het dagelijks bestuur, die – per definitie - beter geïnformeerd zijn dan de leden van het algemeen bestuur. Daarmee doet de vraag zich voor of een inhoudelijke ondersteuning bij de taakuitvoering door het algemeen bestuur wenselijk is.

3.3 Verantwoording binnen belastinggebied waterschappen

Het waterschap is als overheidslichaam met een eigen belastinggebied verplicht goed om te gaan met de haar toevallende belastingmiddelen. Waterschapsheffingen worden door huishoudens ("ingezetenen", "ongebouwd", "gebouwd" en "natuurterreinen") opgebracht. Aan de inning van de waterschapsheffingen en de aanwending daarvan ligt democratische besluitvorming door een algemeen bestuur van het waterschap ten grondslag waarbij de betrokken belangen zorgvuldig worden gewogen. Dat is niet eenvoudig: na de verkiezingen in 2008 zijn voor het eerst politieke partijen toegetreden tot de algemene besturen van de waterschappen; en is ook het aantal kleine fracties toegenomen.

Gelet op de aan waterschappen toegedeelde taken, het beschikbare instrument van de waterschapsheffingen en de hiervoor genoemde verplichte betaling daarvan heeft het algemeen bestuur een bijzondere taak om toe te zien op met name het efficiënte en effectieve handelen van het waterschap. Dat vraagt om transparantie van de afwegingsprocessen door duidelijke afweging tussen alternatieven en eenduidige rapportages. De ingezette middelen moeten zorgvuldig worden afgezet tegen de door het waterschap te leveren prestaties en bereikte

¹ Publieke rapportages via jaarverslagen of publicaties op internet blijken niet of nauwelijks beschikbaar.

doelen. Ook de communicatie is hier van belang². Het algemeen bestuur moet haar kaderstellende en controlerende taken jegens de belastingbetalers en andere stakeholders waar kunnen maken hetgeen bijzondere eisen stelt aan de governance van het waterschap en de mogelijkheden tot beïnvloeding van het cyclische beleidsproces. Een mogelijkheid tot verbetering van de ondersteuning van het algemeen bestuur is het instrument van een onafhankelijke rekenkamerfunctie. Bij Rijk, provincies en gemeenten is dit instrument wettelijk verankerd met het oog op versterking van het systeem van 'checks and balances'.

3.4 Actuele uitdagingen voor waterschappen

De druk op de waterschapsbesturen is groter geworden. Meer en meer moet worden samengewerkt met collega-waterschappen, andere overheden en private partijen (gemeenschappelijke regelingen en PPS-en) terwijl de investeringsopgaven onverminderd groot zijn. De risico's nemen daardoor toe. De ruimte voor verhoging van tarieven is de facto beperkt, terwijl de schuldenlast van waterschappen de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. De tegenwoordig zeer kritische houding van de samenleving vraagt erom, dat waterschappen aangeven dat zij hun middelen juist besteden. Daarnaast wordt van alle overheidsorganisaties steeds meer verlangd dat zij hun bedrijfsvoering beheersen om onnodige kosten te voorkomen. Het streven naar grotere doelmatigheid, effectiviteit en betere besluitvorming is dan ook wenselijk.

Zoals de OESO in 2014 heeft gesteld³ heeft water *governance* een systeem van 'checks and balances' nodig. In de Nederlandse situatie behelzen deze 'checks and balances' decentrale besturen in de vorm van de waterschappen, toezicht door provincies en vrijwillige of verplichte benchmarking.

Het systeem kent, aldus de OESO, echter beperkingen. Hoewel de huidige wijze van benchmarking kan helpen om vast te stellen of een investering effectief is, wordt niet steeds duidelijk of bepaalde investeringen noodzakelijk waren. Een ander voorbeeld is dat, hoewel waterschappen (en ook gemeenten en waterleidingbedrijven) zich inzetten om de efficiëntie te verbeteren, niet duidelijk wordt hoe deze efficiëntieverbeteringen zich verhouden tot de potentiële ruimte om aan specifieke beleidsdoelen bij te dragen. Verder zijn door de schaalvergroting in de afgelopen 50 jaar de risico's van informatie-asymmetrie tussen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en organisatie toegenomen.

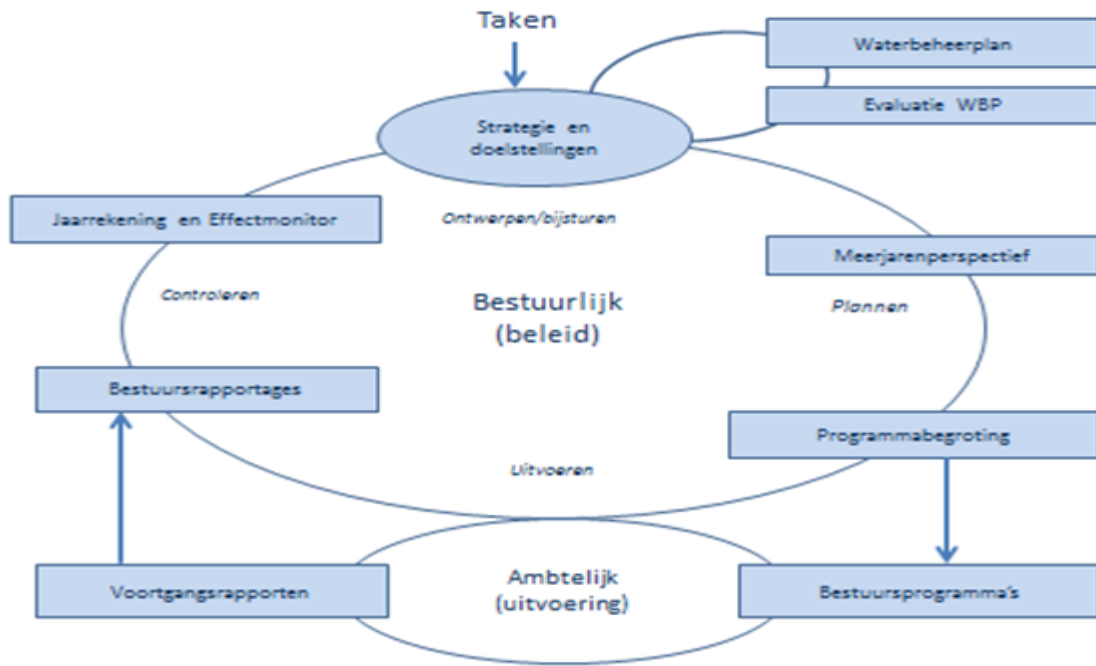
3.5 Cyclisch beleidsproces van waterschappen

Waterschappen hanteren gewoonlijk het cyclische beleidsproces van ontwerpen/sturen, plannen, uitvoeren, controleren en bijsturen (zie onderstaande figuur). De rekenkamerfunctie richt zich op de onderdelen ontwerpen/sturen en controleren, waarna het algemeen bestuur besluiten ter bijsturing kan nemen.

De aanbevelingen uit onderzoeken zijn niet gericht op afrekenen maar op verbetering van het toekomstig beleid en beheer. Het gaat daarbij meer en meer om "lerend" onderzoek.

² Dit kan dan ook mede een verklaring vormen voor het gebrek aan waterbewustzijn in ons land, waarop de OECD in "Water Governance in the Netherlands, fit for the future?" wees. Overigens werd in deze publicatie ook aandacht gevraagd voor transparantie over de bestedingen in het waterbeheer en voor verbetering van het bekostigingssysteem.

³ OECD 2014, Watergovernance in the Netherlands : fit for the future?



Incidenteel wordt ten behoeve van algemene besturen oriënterende ex ante onderzoeken ondernomen.

HOOFDSTUK 4 Visie Waterkring

Op basis van 9 jaar ervaring met de rekenkamerfunctie bij waterschappen, opgedaan in de periode 2005-2014, besluit de Waterkring deze position paper met een toekomstgerichte visie op de rekenkamerfunctie bij de waterschappen.

De Waterkring heeft ervaren dat de algemeen besturen van de waterschappen de rekenkamerfunctie een nuttig instrument vinden ten behoeve van hun sturende en controlerende taken. De Waterkring onderkent dat zich fricties hebben voorgedaan. Naar de mening van de Waterkring zijn deze inherent aan het invoeren van de rekenkamerfunctie (zie ook rapport Berenschot 2011 met betrekking tot de invoering van de rekenkamerfunctie bij gemeenten en provincies).

De Waterkring ziet een evaluatie door de rekenkamercommissie en vervolgens door het algemeen bestuur als het aangewezen instrument om maatregelen tot verbetering te nemen. Daarnaast moet er voortdurend oog zijn voor kwaliteitszorg zowel wat betreft de onderzoeksaanpak als de presentatie van de onderzoeksresultaten.

De Waterkring meent dat de algemeen besturen van de waterschappen gebaat zijn bij een rekenkamerfunctie. Bij een volwaardig openbaar bestuur, zoals het waterschapsbestuur, hoort een rekenkamerfunctie. Het belastinginstrument van de waterschapsheffingen en de moderne opvattingen over governance (zie bijlage 2) vragen hier om. Het is niet zonder reden dat bij Rijk, gemeenten en provincies de rekenkamerfunctie wettelijk is verankerd.

Hoewel het begrip rekenkamercommissie geen eenduidige definitie kent, gaat de Waterkring uit van het volgende streefmodel voor de rekenkamerfunctie: een onafhankelijke commissie, benoemd door het algemeen bestuur, onder leiding van een externe voorzitter met een meerderheid van externe leden. Het aantal interne leden kan variëren. Bij dit laatste zijn lokale omstandigheden, zoals belangentegenstellingen en aanwezige kennis en belangstelling vanuit het algemeen bestuur van belang. Deze commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het bestuur van het waterschap en rapporteert aan het algemeen bestuur. De commissie krijgt een toereikend onderzoeksbudget en toegang tot alle informatie. Hoewel deze commissie ook kan worden belast met het onderzoeken van de *jaarrekening* op de aspecten doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid en de relatie met de accountant(-scontrole) heeft dat niet de voorkeur van de Waterkring omdat dit de onderzoekscapaciteit beperkt en een nauwere betrokkenheid bij het meer dagelijkse beleid en beheer met zich meebrengt. Beter is dan een model met een aparte auditcommissie naast de rekenkamercommissie.

De Waterkring stelt vast dat eind 2014 niet alle waterschappen een dergelijke rekenkamerfunctie hebben. De Waterkring wil de komende bestuursperiode (2015-2019) bevorderen dat de rekenkamerfunctie in deze zin bij alle waterschappen tot ontplooiing komt. Dit doen we door:

- Inventarisatie van stand van zaken
- Informatievoorziening en overleg
- Verdere ontwikkeling van een bestuurlijk netwerk
- Verbetering van de kwaliteitszorg
- Leren van elkaar
- Leren van anderen (Algemene Rekenkamer, G4, gemeenten, provincies)
- Bevordering van evaluaties

• **BIJLAGE 1 Invulling van de rekenkamerfunctie bij de 23 waterschappen**

	Waterschap	Aanwezigheid Rekenkamerfunctie wel (+) / niet (-)	Soort	Samenstelling			Sinds
				aantal leden	extern	intern	
1.	Aa en Maas	+	RKC	6	1 (vz)	5	2006
2.	Amstel Gooi en Vecht	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2007
3.	Brabantse Delta	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2009
4.	Delfland ⁴	+	Rek.comm.	8	-	8 (wo vz)	2009
5.	De Dommel	+	RKC	5	1 (vz ext).	4 intern/ext ern	2009
6.	Fryslân	+	Auditcomm.	?	+	?	?
7.	Groot Salland	-	Geen	n.v.t.			
8.	Hollands Noorderkwartier	+	RKC	6	1 (vz)	5	2006
9.	Hollandse Delta ⁵	+	RKC	5	3	2	2008/ 2014
				3	3 (wo vz)	0	
11.	Hunze en Aa's	+	Auditcomm.		+		2009/ 2010
12.	Noorderzijlvest	+	Auditcomm.		+		2006
13.	Peel en Maasvallei ⁶	-		n.v.t.			
14.	Reest en Wieden	+	Auditcomm.		+		
15.	Vechtstromen ⁷			n.v.t.			
16.	Rijn en IJssel	+	RKC	5 (2)	3 (wo vz) 1 (afh. Van onderwerp uitbreiden)	2 1	2007 2012
18.	Rijnland	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2007
19.	Rivierenland ⁸		Geen	n.v.t.			
20.	Roer en Overmaas ⁹	+	Geen	n.v.t.			
21.	Scheldestromen ¹⁰		Geen	n.v.t.			2013
22.	Schieland & Krimpenerwaard	+	Rek.comm.	5	+	5 (wo vz)	2009
23.	Stichtse Rijnlanden	+	RKC	4	2 (wo vz)	2	2010
24.	Vallei en Veluwe		Geen	n.v.t.			
23.	Zuiderzeeland	+	RKC	5	3 (wo vz)	2	2009

(Bronnen: websites waterschappen (jaarverslagen & evaluatierapporten), secretarissenoverleg & voorzittersoverleg Waterkring).

4 Hoewel de Algemene vergadering van Delfland een externe voorzitter kon aantrekken, zag het daarvan af.

5 Begin 2014 stopte het algemeen bestuur de deelname van interne leden aan de gemengde rekenkamercommissie.

6 In 2017 fusie Limburgse waterschappen

7 In 2015 besluitvorming over invulling commissie

8 Op 15 april 2011 RKC afgeschaft

9 In 2017 fusie Limburgse waterschappen

10 De algemene vergadering volstaat met de resultaten van de accountantscontrole en van de onderzoeken die het dagelijks bestuur periodiek doet naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van zijn beleidsuitvoering. Daartoe verstrekt het periodiek zogenoemde dashboardrapportages.

BIJLAGE 2. Waterbeheer en Governance



Bron: OECD, Watergovernance in the Netherlands

Water is van vitaal belang voor de Nederlandse samenleving. Goed waterbeheer staat of valt bij goede governance. Watergovernance is nodig om de kwaliteit van het waterbeheer en beleid op een hoog niveau te houden. Er kunnen wat betreft waterschappen vijf bouwstenen voor een goede water governance onderscheiden¹¹:

- a. een duidelijke bestuurlijke organisatie van het waterbeheer;
- b. een wettelijk verankerd stelsel van waterrecht;
- c. een adequaat financieringsstelsel;
- d. een planmatige aanpak;
- e. de betrokkenheid van burgers en belangengroepen.

Uitgewerkt betekent dit voor de waterschappen:

Ad a. Bestuurlijke organisatie

Leidende principes zijn¹²:

- Duidelijkheid over de bestuurlijke inrichting en welke (publieke) organisatie daarbinnen verantwoordelijk is voor wat;
- Een voldoende schaalgrootte zodat waterschappen hun verantwoordelijkheden naar behoren kunnen uitvoeren;
- Aan de waterschappen moet voldoende bestuurskracht zijn gealloceerd;
- De waterschappen moeten adequaat zijn gefinancierd
- De waterschapsorganisatie moeten voldoen aan de eisen van transparantie¹³, participatie van stakeholders en accountability.

Ad b. Waterrecht

Het gaat hier om een goede wet- en regelgeving ten aanzien van een samenhangende zorg voor voldoende en schoon water naast waterveiligheid.

Ad c. Financiering

¹¹ H.Havekes, Water Governance Centre, oktober 2011, Bouwstenen voor een goede governance.

¹² H.Havekes, M.Hofstra, A.van der Kerk en Beeuwen, Water Governance Centre Building blocks for good water governance, 2013

Voorop staat dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Het eigen systeem van waterschapsbelastingen maakt dat de waterschappen in belangrijke mate onafhankelijk zijn van de besluitvorming door het parlement. Bij waterschappen is sprake van een functionele democratie: noodzakelijke investeringen in waterstaatkundige voorzieningen behoeven niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. De eigen belastinginkomsten bieden mogelijkheden voor duurzaam waterbeheer. Omdat de facto waterschappen niet failliet kunnen gaan geeft het ook ruimte om lang lopende financiering te realiseren.

De opbrengsten van de waterschapsbelastingen worden volledig besteed aan de kosten van de waterschapstaken: waterkering, waterkwaliteit en waterkwantiteit en afvalwaterzuivering. Bij sommige waterschappen wordt het ook aangewend voor het beheer en onderhoud van wegen. De kosten voor het watersysteem worden zoveel mogelijk per taak afzonderlijk verdeeld onder de afzonderlijke bestuurscategorieën in verhouding tot het belang dat men bij deze taken heeft.

De zuiveringsheffing wordt in rekening gebracht aan bedrijven en aan huishoudens. Deze belastingen lopen per waterschap uiteen. Vorm en inhoud worden bepaald door een aantal belastingbeginselen, in het bijzonder: het profijtbeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het solidariteitsbeginsel, het kosten terugwinningsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Solidariteit is nodig omdat in ruil voor de betaling van de waterschapslasten geen individuele tegenprestatie van het waterschap ten grondslag ligt. Bovendien kunnen uit sociale en of doelmatigheidsoverwegingen kwijtscheldingen van belasting worden verleend.

Ook kunnen naast de genoemde belastingbeginselen van belang zijn¹⁴ het equity-beginsel, dat vraagt om een zodanige beprijzing van water dat voldoende water voor een ieder beschikbaar is en daarnaast het coherence-beginsel dat vraagt om afstemming en coherentie tussen water en de beleidsterreinen die het watersysteem belasten, zoals land en tuinbouw, verstedelijking, industrie, mobiliteit (ruimtelijke ordening), recreatie en energie.

Ad d. Planmatige aanpak

Bij operationele en investeringsprocessen moet een duurzaam evenwicht worden gevonden tussen de vele nogal eens strijdige behoeften vanuit de samenleving met betrekking tot het verbruik en de belasting van het water, het watersysteem en daarnaast de mogelijkheden die het watersysteem biedt. Die behoeften kunnen in de tijd en ruimtelijk gezien anders zijn. Zo vraagt de klimaatontwikkeling om grootschalige investeringen vaak met een langjarig karakter waarvoor de waterschapslasten door zowel de huidige als toekomstige generaties kunnen worden gedragen. Zo kunnen verder de kosten en baten van ruimtelijke ontwikkelingen voor het watersysteem verschillend over belangengroepen zijn verdeeld.

Ad e. Burgers en belangengroepen

Waterschappen hebben met veel stakeholders te maken zowel uit de publieke als private sector. Sommigen zijn vertegenwoordigd in het algemene bestuur en of het dagelijks bestuur zoals politieke partijen en daarnaast de zogenoemde geborgde zetels. Waterschappen moeten nauw samenwerken met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (en Rijkswaterstaat), provincies, gemeenten en de omgevingsautoriteit. Met universitaire instellingen zijn er contacten vanwege de noodzaak innovatieve oplossingen te vinden. Daarnaast zijn er verschillende representatieve organisaties waar rekening mee gehouden moet worden. Hoewel formeel geen partij, nemen politieke partijen uit de Tweede Kamer hun rol als volksvertegenwoordigers serieus: met name de hoogte van de waterschapsheffingen (hoort tot collectieve lastendruk) en de toereikendheid van de investeringen in het licht van klimaat en andere ontwikkelingen hebben hun belangstelling.

14 OECD, Water Governance in the Netherlands, fit for the future? OECD studies on Water, OECD 2014

BIJLAGE 3 ONDERZOEKEN REKENKAMERFUNCTIE
Recent (tot en met 2014) door rekenkamercommissies van waterschappen uitgevoerde onderzoeken

Waterschap	Uitgevoerde onderzoeken	Jaar
AA en Maas (Waterschap) Rekenkamercommissie	Afvoeiingsregelingen	2007
	Subsidieontvangsten/risico's	2008
	Aanbesteding leveringen, diensten en werken	2008
	Meerjarig Investeringsprogramma (MIP)	2009
	Externe inhuur, 2010	2010
	Subsidieverstrekkingen	2010
	Onderhoud EVZ's (Quick-scan)	2010
	Risicomangement (Quick-scan)	2011
	Prestatie-en effectmonitoring	2012
	Eigendommenbeheer	2013
	Verkenning beheer stedelijk water	2014
	Vooronderzoek Innovatie	2014
	Overdracht informatie 2015	2014
	nazorg eerdere onderzoeken	2014
Amstel, Gooi en Vecht (Hoogheemraadschap) Rekenkamercommissie	Oorzaken en effecten van onderschrijvingen op de investeringen	2008
	effectiviteit subsidie en compensatieregelingen	2009
	Rioleringszorg	2010
	zicht op vergunningverlening en handhaving	2011
	Waterkeringstaak	2012
	Belastingheffing	2012
	Baggeren (in uitvoering)	2013
	Inkoop, Inhuur en aanbesteding	2014
	Baggeren (met HHNK)	2014
	Wateropgave	2014
Brabantse Delta (Waterschap) Rekenkamercommissie	Ontwikkeling en uitvoering grote projecten	2011
	samenwerking in de afvalwaterketen	2011
	Vergunningverlening en handhaving.	2012
	Belastingssystematiek	2013
	Verbonden partijen	2014
De Dommel (Waterschap) Rekenkamercommissie	Schadevergoedingen	2013
	Vergunningverlening en Handhaving	2014
Delfland (Hoogheemraadschap) Rekeningcommissie	Projectramingen	2011
	Natuurvriendelijke oevers	2012
	Kwijtschelding	2014
	Advisering jaarrekening	2009
		2014
	Overdrachtsdossier	2014/ 2015
Hollands Noorderkwartier (Hoogheemraadschap) Rekenkamercommissie	Evaluatie watertoets	2008
	Inkoop en aanbestedingsbeleid	2010
	Financiering wegentaak	2008
	Samenwerking in de afvalwaterketen	2011
	Effectiviteit zuiveringsheffing	2012
	Make or buy (uitbesteden)	2013
	Baggeren (met AGV)	2014
	Wateropgave	2014
Hollandse Delta (Waterschap) Rekenkamercommissie	Baggeronderhoud werkzaamheden	2010
	Gem. Regeling Aquon	2010
	Kostendekkendheid leges en tarieven	
	Handhaving	2011

	Prioritering en realisering projecten	2012	
	Discrepantie kosten afvalwaterbehandeling en zuiveringsheffing	2012	
	Afvalwaterketen (samen met gemeente en waterbedrijf)	2014	
	Vooronderzoek aan- en verkoop van grond	2014	
RKC Rijn en IJssel (Waterschap) Rekenkamercommissie	Integrale grote projecten	2009	
	Klantvriendelijkheid	2010	
	Verbonden partijen en deelnemingen	2010	
	Water getoetst	2011	
	De kaderstellende rol van het AB bij Integrale EVZ projecten	2012	
	Samenwerkingsovereenkomst waterschap/provincie	2014	
Rijnland (Hoogheemraadschap) Rekenkamercommissie	Overname onderhoud stedelijk water Haarlemmermeer	2008	
	Oorzaken en gevolgen van kredietoverschrijdingen	2008	
	Inhuur externe partijen	2009	
	Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid Incidentele bijdragen	2009	
	Doelmatigheid en doeltreffendheid handhaving	2011	
	Doeltreffendheid en doelmatigheid van Rijnlands eigendommenbeheer	2010	
	Verbonden partijen	2012	
	Subsidieverwerving	2013	
	Doeltreffendheid Baggerbeleid	2014	
	Bestuurlijke instrumenten VV	2014	
	Overdracht informatie 2015/Fact sheets	2014	
	Stichtse Rijnlanden (Hoogheemraadschap) rekenkamercommissie	Communicatie doel of middel	2011
		De kaderrichtlijn water in beeld	2012
De keur gekeurd		2013	
Effectiviteit van subsidieverstrekking		2013	
Digitalisering dienstverlening (ex ante onderzoek)		2014	
Afwegingskader Verbonden Partijen		2014	
Schieland en Krimpenerwaard (Hoogheemraadschap) Rekeningcommissie	Assetmanagement	2014	
	Advisering bij jaarrekening 2013		
	Overdrachtdossier 2015		
Zuiderzeeland (Waterschap) Rekenkamercommissie	IBA-onderzoek	2009	
	Subsidiebeleid	2012	
	Risico's en weerstandsvermogen	2012	
	Begroten en werkelijkheid	2013	
	Ingenieursbureau	2013	